

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
supplémentaire urgent de 8.000.000 francs destiné à
financer les prestations complémentaires AVS**

(Du 16 octobre 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Conformément aux dispositions des articles 25 et 26 de la loi sur les finances et de l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires du 29 mai 2007, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil une demande de crédit supplémentaire supérieur à 400.000 francs pour l'exercice 2013.

La présente demande de crédit supplémentaire urgent porte sur un montant de 8.000.000 francs au titre de charges de fonctionnement. Ce crédit supplémentaire urgent est partiellement compensé.

Ce crédit fera l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 26 de la loi sur les finances. La commission des finances donnera son accord préalable lors d'une prochaine séance. Le Grand Conseil est appelé à ratifier cet accord en adoptant le projet de décret annexé.

1. RAPPEL DES PROCEDURES D'OCTROI DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES URGENTS

1.1. Bases légales

La loi sur les finances stipule, à son article 25, que le Conseil d'Etat doit demander au Grand Conseil un crédit supplémentaire lorsqu'il n'est pas compétent pour l'engager lui-même et que le budget ne prévoit aucun crédit ou prévoit un crédit insuffisant pour une dépense qui doit être faite en cours d'exercice.

L'article 26 de la loi sur les finances prévoit que lorsque le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour engager une dépense, mais que celle-ci ne peut être ajournée, il peut alors l'engager avant l'ouverture d'un crédit supplémentaire, moyennant l'accord préalable de la commission des finances du Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat soumet ensuite les dépenses urgentes à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit leur engagement et il expose dans un rapport les raisons pour lesquelles il a adopté cette procédure.

De plus, l'arrêté du Conseil d'Etat concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits complémentaires du 29 mai 2007 fixe les règles de traitement des crédits supplémentaires.

1.2. Directives

Afin de régler les questions d'application des dispositions de la loi sur les finances concernant les demandes de crédits supplémentaires et de l'arrêté du Conseil d'Etat relatif à cet objet, le département de la justice, de la sécurité et des finances a promulgué les directives du 31 janvier 2013 concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires.

Ces directives précisent notamment le champ d'application, les exceptions et les règles en matière de compensation.

1.3. Champ d'application

Un crédit supplémentaire doit être demandé pour toute dépense pour laquelle le budget de fonctionnement ou le budget des investissements ne prévoit aucun crédit ou prévoit un crédit insuffisant.

1.4. Compensation

Les crédits supplémentaires doivent en principe être compensés au sein du service ou du département. Cette règle vaut pour les dépassements du budget de fonctionnement aussi bien que du budget des investissements.

Sauf circonstance exceptionnelle dûment motivée, une compensation est dans tous les cas exigée pour tous les crédits supplémentaires ne dépassant pas 50.000 francs.

Les demandes de crédits supplémentaires n'offrant pas de compensation ou qu'une compensation partielle ne pourront être acceptées que si les dépenses envisagées sont compatibles avec les contraintes du frein à l'endettement et indispensables, dans le courant de l'exercice, à l'activité administrative ou à l'accomplissement des tâches publiques.

Ce principe est appliqué de manière restrictive. Ne sont notamment pas considérées comme indispensables les dépenses qui peuvent être abandonnées ou reportées sans entraîner de risques financiers évidents ou des risques importants pour le fonctionnement de l'Etat, la sécurité et la santé publiques ou encore sans porter atteinte de manière significative à d'autres intérêts ou tâches de l'Etat.

La compensation partielle proposée est mentionnée dans la justification des crédits supplémentaires qui sont soumis au Grand Conseil.

1.5. Crédits urgents

Conformément à l'article 26 de la loi sur les finances, dans les cas d'urgence, le Conseil d'Etat peut autoriser une dépense allant au-delà de sa compétence financière avant

l'ouverture du crédit supplémentaire par le Grand Conseil, moyennant l'accord préalable de la commission des finances. Le Conseil d'Etat soumet les crédits urgents à la commission des finances lors de sa plus proche séance. Il les soumet à la ratification du Grand Conseil au cours de la première session qui suit leur ouverture.

Il est rappelé que les crédits supplémentaires doivent correspondre à la différence entre les dépenses probables pour 2013 et le montant prévu au budget 2013.

2. DEMANDE DE CREDIT URGENT

La présente demande de crédit urgent porte sur un montant de 8.000.000 francs au titre de charges supplémentaires en matière de prestations complémentaires (PC) pour l'AVS. Cette demande, partiellement compensée, sera soumise à la commission des finances lors d'une prochaine séance.

L'urgence de la demande est justifiée par les dépenses déjà engagées par la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (ci-après CCNC) et les charges à venir. En cas de refus de cette demande, l'Etat ne pourra pas, en décembre 2013, remplir ses obligations légales en matière de versement des prestations complémentaires à la date usuelle. Cette échéance, soit le 4 décembre 2013, coïncide malheureusement au jour de la session du Grand Conseil du mois de décembre durant laquelle le législatif traite les demandes de crédits supplémentaires (supplément II) par voie ordinaire. Pour des raisons techniques, le processus de paiement des prestations complémentaires est effectué simultanément avec le versement des rentes AVS/AI. Un report de la date de paiement des prestations complémentaire retarderait également celui des rentes du premier pilier. Ce procédé mettrait une large couche de la population dans une situation financière délicate et provoquerait, sans aucun doute, une vive réaction de mécontentement auprès de l'ensemble de la population concernée.

2.1. Bases légales

Pour rappel, l'application du système des prestations complémentaires découle de l'article 112a de la Constitution fédérale qui précise que la Confédération et les cantons versent des prestations complémentaires si l'assurance vieillesse, survivants et invalidité ne couvre pas les besoins vitaux.

Le canton est donc contraint de verser des prestations complémentaires, en application de la loi et de l'ordonnance fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, ainsi que de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC) adoptée en 2007 par le Grand Conseil, suite à l'entrée en vigueur de la RPT (réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). A Neuchâtel et à l'instar de ce qui se fait dans la très grande majorité des autres cantons, cette tâche a été confiée à la caisse publique de compensation, soit la CCNC, qui est seule compétente dans le domaine des prestations complémentaires dans le canton.

La dernière réforme RPT a restreint les compétences déléguées jusqu'alors aux cantons, alors que la répartition des charges de financement a été modifiée. La Confédération supporte dorénavant les prestations complémentaires à hauteur de 5/8 et les cantons à hauteur de 3/8. Cette répartition du financement s'applique à la couverture des prestations complémentaires des personnes vivant à domicile ainsi que des personnes séjournant en permanence ou pour une longue période dans un home. Toutefois, pour ces dernières, seulement jusqu'à concurrence du montant des prestations complémentaires qui serait

retenu si elles vivaient à domicile. En conséquence, les frais de home ou liés à un placement en institution qui dépassent le montant des prestations complémentaires calculé pour une personne à domicile sont intégralement à la charge du canton. Ce dernier supporte également la globalité de la charge liée aux remboursements de frais médicaux (FM) ainsi qu'une partie des frais d'administration (frais de fonctionnement).

2.2. Évolution par rapport au budget 2013

Le budget 2013, validé par le Grand Conseil lors de sa session de décembre 2012, a été établi sur la base des données disponibles à la fin du mois de juillet 2012; ces données permettaient d'envisager une stabilisation du nombre des bénéficiaires et donc de retenir des hypothèses optimistes quant à l'évolution des charges.

Par ailleurs, le budget devait tenir compte de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2013, de la loi sur le financement des établissements médicaux-sociaux (LFinEMS). Cette dernière prévoit un nouveau mode de financement des EMS, soit la rémunération des prestations fournies par les établissements et non plus par une reconnaissance des coûts. Ces nouvelles dispositions devaient induire un transfert de charges du Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) au Département des finances et de la santé (DFS) de 16,5 millions de francs.

L'évolution des dépenses en matière de prestations complémentaires (PC) dépend de nombreux facteurs, tels que les données démographiques, les prix de pensions pratiqués par les homes, les frais médicaux et pharmaceutiques. Surtout, un lien étroit existe entre la précarisation des personnes en âge de retraite et le chômage de longue durée, la situation des familles de travailleurs pauvres et des familles monoparentales. Ces données ne sont pas maîtrisables et difficilement quantifiables dans l'évaluation des besoins en matière de prestations complémentaires.

En sus de ces éléments et sachant que plus de 50% des dépenses sont destinées aux pensionnaires de home, nous relevons la multiplicité des cadres légaux régissant le financement des soins et séjours dans les établissements médicaux sociaux qui rend l'exercice budgétaire périlleux. En 2008, la nouvelle loi fédérale en matière de prestations complémentaires liée à la RPT supprimait les plafonds des prestations. Le Canton de Neuchâtel, à l'instar des autres cantons en Suisse, enregistrait une hausse sans précédent de ses charges en la matière.

L'exercice 2011 connut également des changements législatifs importants, modifiant le processus de financement des séjours dans les établissements médicaux-sociaux. Au niveau fédéral, le nouveau régime de financement des soins est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 et, au niveau cantonal, la loi sur le financement des établissements médicaux-sociaux (LFinEMS) devait introduire un nouveau mode de financement des EMS. Prévue initialement d'être appliquée dès le 1^{er} janvier 2011, la LFinEMS a été combattue par référendum, lancé par l'Association des directeurs de homes privés (ANEDEP). Bien que ce dernier n'ait pas abouti, le délai légal pour la récolte des signatures arrivait à échéance à mi-janvier 2011. Par conséquent, le Conseil d'Etat a décidé de reporter l'entrée en vigueur dans un premier temps au 1^{er} janvier 2012, puis une seconde fois, à la date définitivement arrêtée du 1^{er} janvier 2013. La tarification des taxes de séjour dans les homes a été fixée par le Conseil d'Etat en mars 2013 et les prix ont été appliqués de manière rétroactive.

Ces éléments sont difficilement prévisibles. La procédure budgétaire dans le domaine des prestations complémentaires nécessite ainsi régulièrement le recours au mécanisme des crédits supplémentaires.

Le tableau et le graphique suivants illustrent l'évolution de la rubrique comptable 363500 des dépenses en matière de prestations complémentaires AVS et les effets des changements législatifs:

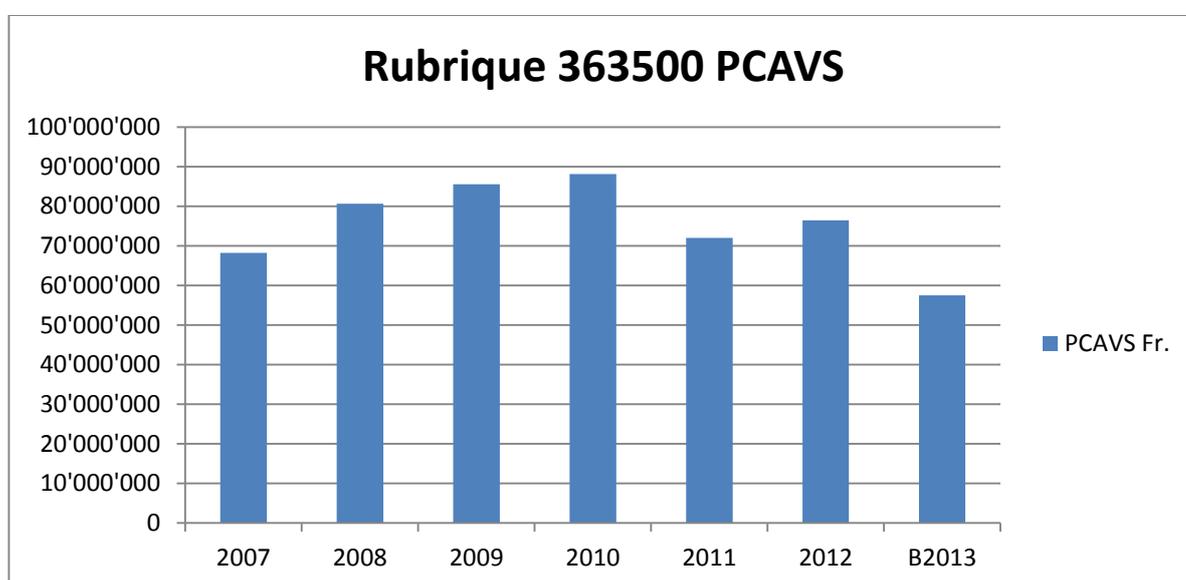
Années	2007	2008*	2009	2010	2011**	2012	B2013***
	Montants en million de francs						
PCAVS	68,2	80,6	85,6	88,1	72,0	76,5	57,5
Écart annuel		12,4	5,0	2,5	-16,1	4,5	-19,0

Modifications légales:

*RPT

**Nouveau régime fédéral des soins

***LFinEMS



L'examen de l'évolution des dépenses en matière de prestations complémentaires du 1er janvier 2013 au 31 août 2013, ainsi que leur extrapolation jusqu'à la fin de l'exercice, laissent envisager une insuffisance de financement de près de 8.000.000 de francs par rapport au budget initial.

Cet écart trouve plusieurs explications. Force est de constater que les prévisions excessivement optimistes formulées en été 2012 sur l'évolution du nombre de cas ne se confirment pas. La croissance des bénéficiaires AVS à domicile, stabilisée au cours du premier semestre, a redémarré en août 2012, conséquence de la situation sociale du canton de Neuchâtel qui, malgré la conjoncture, reste précaire.

De manière subsidiaire, dans le domaine des homes, les nouveaux tarifs en lien avec la LFinEMS ont été fixés définitivement par arrêtés du Conseil d'Etat au cours du premier semestre 2013 seulement et applicables avec effet rétroactif dès janvier de cette année. Cette démarche a donc nécessité des versements rétroactifs en matière de prestations complémentaires. Les coûts par dossier des personnes en établissement devraient se stabiliser dans la mesure où la phase de rattrapage est terminée. Il n'en demeure pas moins une insuffisance de financement pour l'exercice en cours, insuffisance probablement liée à une évaluation trop favorable, lors de l'élaboration du budget, du transfert de charges du DEAS au DFS; cette hypothèse ne pourra malheureusement pas être vérifiée avant la clôture des comptes 2013.

Il est également à relever que le nombre de dossiers en institution a diminué suite à l'entrée en vigueur de la LFinEMS mais qu'il risque probablement d'entamer une nouvelle courbe de croissance consécutive à l'évolution démographique, sociale et l'augmentation des coûts. Enfin, la rotation des bénéficiaires et leur situation pécuniaire déterminant le montant de la prestation peuvent fortement varier durant l'année. Ces éléments ne sont pas maîtrisables ni quantifiables.

Au vu des éléments susmentionnés, les comptes 2013 devraient boucler avec un total de charges, pour les prestations complémentaires AVS, de 65.500.000 francs. Par rapport à l'exercice 2012, compte tenu de l'entrée en vigueur de la LFinEMS, cette évaluation représente une diminution des charges de 11 millions de francs (-14,4%).

Rubrique	Libellé	Budget initial	Charges prévisibles	Écarts
		Montant en million de francs		
363500	PC AVS	57.5	65.5	8.0

Un crédit supplémentaire urgent de 8.000.000 francs est dès lors sollicité.

3. COMPENSATION

Le présent crédit supplémentaire urgent de 8'000'000 francs est partiellement compensé. Il trouve sa compensation au sein du centre financier AVS-AI par, tout d'abord, l'augmentation des subventions fédérales liées aux prestations complémentaires AVS, ensuite la diminution escomptée des charges liées aux prestations complémentaires AI (PC AI), en tenant compte d'une diminution des subventions fédérales y relatives, enfin la diminution escomptée des charges liées aux allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles.

S'agissant de la diminution des PC AI, il est à relever que la 6ème révision de la loi sur l'assurance-invalidité déploie ses effets en stabilisant la croissance du nombre de rentiers et par conséquent le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires. La confirmation de cette tendance en 2013 permet d'envisager des dépenses moindres que le montant porté au budget.

Rubrique	Libellé	Montant compensé
Crédit supplémentaire		
363500	Prestations complémentaires AVS	8.000.000.-
Compensations		
460500	Subventions fédérales prestations complémentaires AVS	1.943.000.-
363510	Prestations complémentaires AI	2.453.000.-
460510	Subventions fédérales prestations complémentaires AI	-1.320.000.-
360500	Allocations familiales travailleurs agricoles	195.000.-
Total des compensations		3.271.000.-
Montant non compensé		4.729.000.-

4. INCIDENCES FINANCIERES

Au vu de ce qui précède, l'incidence financière pour les comptes 2013 de l'Etat correspond à une augmentation des charges nettes de 4.729.000 francs.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Ce crédit a fait l'objet de la procédure d'urgence prévue par l'article 26 de la loi sur les finances. La commission de gestion et des finances donnera son accord préalable lors d'une prochaine séance. Le Grand Conseil est appelé à ratifier cet accord en adoptant le projet de décret annexé.

Le projet de décret ne portant pas sur des dépenses nouvelles mais sur des dépenses liées dont le principe et l'étendue sont fixés dans des lois ou décrets, son adoption ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 4, al. 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980).

6. CONCLUSIONS

Cette demande de crédit supplémentaire permet d'ajuster les dotations budgétaires en fonction des dépenses prévisibles pour l'année 2013.

Le Conseil d'Etat relève que la maîtrise des charges implique le respect des dotations budgétaires adoptées par le Grand Conseil et l'octroi de crédits supplémentaires urgents uniquement quand ils sont liés à des dépenses extraordinaires non récurrentes ou n'ont pas d'effet sur le résultat car ils sont compensés.

Veillez agréer, Madame le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 octobre 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret portant octroi d'un crédit supplémentaire urgent de 8.000.000 francs destiné à financer les prestations complémentaires AVS

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

Vu l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 octobre 2013,

décède:

Article premier ¹Un crédit supplémentaire urgent de 8.000.000 francs est accordé au Conseil d'Etat afin de financer les prestations complémentaires AVS.

²Ce crédit figurera dans les comptes 2013 du centre financier AVS/AI, sous la rubrique 363 500 « Prestations complémentaires AVS ».

Art. 2 Ce crédit sera partiellement compensé dans le centre financier AVS/AI par:

- a) une diminution de charges de 195.000 francs à la rubrique 360 500 «Allocations familiales travailleurs agricoles»,
- b) Une diminution de charges de 2.453.000 francs à la rubrique 363 510 « Prestations complémentaires AI»
- c) Une augmentation des revenus de 1.943.000 à la rubrique 460 500 «Subventions fédérales prestations complémentaires AVS»
- d) Une diminution des revenus de 1.320.000 à la rubrique 460510 «Subventions fédérales prestations complémentaires AI».

Art. 3 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,